

GIUSEPPE SCIARRONE

(Esperto del Piano Generale dei Trasporti - Roma)

LA DEFINIZIONE DEI SERVIZI MINIMI SUFFICIENTI
A SODDISFARE LA DOMANDA DI MOBILITÀ
E LE PREVISIONI PER LA SICILIA
NEL PIANO GENERALE TRASPORTI

Grazie, Presidente e buongiorno a tutti.

Dei “servizi minimi” ha parlato l’ing. Pacifico e io non ho molto altro da aggiungere.

Al di là della definizione dei “servizi minimi”, concetto al quale ciascuna Regione potrà dare, nella sua autonomia, il significato che vuole (a livello di Piano Generale di Trasporti è stato fatto il tentativo di costituire una piattaforma per ragionare insieme sull’interpretazione da dare a questo concetto, ma non ha trovato larghi entusiasmi) rimane il problema, invece, del piano regionale dei trasporti e del piano triennale dei servizi che, in base alla legge, le Regioni sono tenute a fare. Questo è il primo punto.

L’esperienza dei piani regionali dei trasporti è stata, in passato, non voglio dire fallimentare, ma certamente non positiva e poco costruttiva. I piani regionali avevano due fondamentali difetti: anzitutto erano visti come una sommatoria di investimenti e di realizzazioni infrastrutturali, in secondo luogo questi investimenti e queste realizzazioni venivano proposti su reti di trasporto la cui competenza spettava ad altri. Di fatto, il piano regionale dei trasporti è stato, in passato, uno strumento svuotato dei suoi contenuti, non disponendo le Regioni di finanziamenti e non avendo nessuna competenza gestionale e di investimento sulle reti di trasporto.

Nel nuovo ordinamento del trasporto locale deve necessariamente essere cambiato il modo di confezionare i piani. Questi ulti-

mi non sono una sommatoria di infrastrutture, ma sono un piano di servizi di trasporto che è necessario attivare ed organizzare, per soddisfare la domanda di trasporto generata da quel territorio: gli elementi fondamentali sono la domanda di mobilità ed i servizi per soddisfare quella domanda. E' chiaro che i servizi vanno poi modellati su delle infrastrutture e la quantità di servizi che è necessario mettere insieme può essere sviluppata semplicemente sulle infrastrutture esistenti, che richiedono un adeguamento ed un ammodernamento. Ma la quantità di servizi necessaria può essere tale da richiedere la realizzazione di nuove infrastrutture. Ciò significa che l'infrastruttura, l'investimento infrastrutturale non è il punto di partenza del piano, bensì il punto di arrivo di scelte di programmazione di trasporti regionali che riguardano l'assetto dei servizi. E' in questo senso, secondo me, l'interpretazione corretta da dare al concetto di "servizi minimi".

Rimane l'altro problema, e cioè che le Regioni non hanno competenza sulle infrastrutture sulle quali questi servizi debbono essere realizzati.

Il Piano Generale sta tentando - è un'idea allo studio, ma non ha ancora i crismi dell'ufficialità - di dividere il sistema delle infrastrutture nazionali, siano esse strade e ferrovie che infrastrutture portuali, in due parti: una parte sono le infrastrutture di interesse nazionale, che costituiscono la grande rete dei trasporti nazionali, e sulle quali le competenze di programmazione e quindi di scelta degli investimenti rimangono in capo allo Stato; l'altra parte è costituita dalle infrastrutture che diventano di competenza regionale. Le scelte in materia di investimenti e in materia di potenziamento sarebbero, su questa parte, di competenza delle Regioni. In tal modo i piani regionali di trasporto potrebbero avere un contenuto forte. E' chiaro che le Regioni dovrebbero interagire anche sulle reti di interesse nazionale, perché anche su quelle si svolgono servizi di interesse regionale e locale, e quindi il confronto con le Regioni è necessario, ma sulle reti di interesse regionale sono le Regioni ad esprimersi ed a confezionare le proposte.

Questo è il disegno che dovrebbe essere completato per la fine di quest'anno e che si inserisce nella logica del decreto legislati-

vo 422, nella prospettiva del decentramento, nella logica di una organizzazione federalista del nostro sistema dei trasporti. Il timore è che una rete, definita di interesse regionale, venga vista come una rete di serie B rispetto alla rete nazionale. Non è così. Non avrebbe senso per lo Stato definire una rete di interesse regionale e poi non dare ad essa le risorse finanziarie per potervi intervenire. Vi saranno anche dei trasferimenti su queste reti di interesse regionale, anche se poi le Regioni dovranno contribuire finanziariamente alla loro realizzazione. Questo è un primo tema, che mi pare centrale: dare un senso, un contenuto, al Piano Regionale dei Trasporti.

Secondo argomento che merita un'attenzione particolare è quello, nell'ambito regionale dei trasporti, della mobilità nelle aree urbane e metropolitane. Questo è probabilmente uno dei settori di maggiore crisi del nostro sistema dei trasporti, crisi che viene da lontano e che affonda le sue radici in una serie di ragioni, che non sto qui ad elencare. Ne cito soltanto due: la prima deve ricercarsi nel fatto che in questo particolare settore dei trasporti urbani e metropolitani in Italia si è investito poco; la seconda ragione è che si è investito male. Non è vero che in Italia si è investito poco; si è investito tantissimo in ferrovie, in strade, in porti e aeroporti, ma non in trasporti urbani.

In Italia, negli ultimi venti anni, nelle città si è speso meno della metà, quasi un terzo, di quanto hanno speso gli altri paesi europei. La conseguenza è sotto gli occhi di tutti: la mancanza di infrastrutture crea congestione veicolare con tutti i problemi ambientali che ne conseguono. Si è investito poco, ma si è investito anche male, con leggi di spesa che predeterminavano le soluzioni trasportistiche: è nata la legge sulle metropolitane, e tutti a proporre la costruzione di metropolitane, da Roma, città di quattro milioni di abitanti, fino al paesino di quarantamila anime; con la legge sui parcheggi, si procedeva alla progettazione di parcheggi, anche quando non erano necessari; con la legge sulle ferrovie concesse tutti a ripartire finanziamenti sulle ferrovie concesse. In altre parole si è speso su soluzioni di trasporto preconfezionate. Questo modello di contributo dello Stato agli investimenti nel settore non ha funzionato e va cambiato.

La proposta che viene dal Piano Generale dei Trasporti è molto più matura di quella dei piani regionali. La proposta, che speriamo si riesca ad inserire nella prossima legge finanziaria, è che le città, i comuni e le aree metropolitane devono investire per la realizzazione di un sistema complessivo di interventi in grado di centrare determinati obiettivi.

Questi obiettivi sono, in primo luogo, il soddisfacimento dei bisogni di mobilità: anche in questo caso, così come avviene a livello regionale, anche per le aree metropolitane e per i comuni, nasce un problema di servizi.

In secondo luogo, si devono tenere ben presenti gli obiettivi di natura ambientale. Il nostro Paese ha preso degli impegni precisi nella Conferenza mondiale di Kyoto sul raggiungimento, nel 2005, di determinati livelli di inquinamento. Per rispettare questi impegni il piano della mobilità deve porsi come obiettivo l'abbattimento dei livelli di inquinamento.

C'è poi l'obiettivo della sicurezza nel senso che gran parte degli incidenti stradali si registra sulla rete urbana, con una mortalità elevata anche se non prevalente rispetto alla mortalità sulla viabilità extraurbana.

Si dovrà, inoltre, tener conto di altri obiettivi: tenendo ben fermi quelli mirati alla qualità del servizio ed alla economicità della gestione.

Tutti questi obiettivi devono essere perseguiti attraverso quello che viene chiamato "piano urbano della mobilità", cioè l'insieme degli interventi che ciascuna città, nella sua autonomia decisionale e programmatica, ritiene necessari. In questo modo vi saranno città che sceglieranno ferrovie e metropolitane, quelle che sceglieranno autobus e sistemi di controllo del traffico "intelligenti"; ognuno potrà scegliersi la soluzione ritenuta più idonea e tessere il vestito più adatto al proprio corpo, piuttosto che adattare il proprio corpo ad un vestito che viene definito da una legge di finanziamento.

Il piano urbano della mobilità dovrebbe avere un orizzonte decennale, con indicazione delle priorità, e il flusso dei finanziamenti avverrebbe nel tempo soltanto se verifiche parziali consento-

no di accertare che gli impegni presi, in termini di raggiungimento degli obiettivi, sono assicurati.

Questo è quanto il piano sta definendo. È una proposta abbastanza avanzata che è stata confrontata con rappresentanti di Regioni e dei Comuni e mi pare abbia ricevuto un consenso tale da permettere l'inserimento della norma nella prossima finanziaria.

Terzo ed ultimo punto, che mi pare importante sottolineare, è quello della complessità della gestione di questa legge di riorganizzazione del trasporto locale. Il decreto legislativo 422 è una legge complessa, perché assegna agli Enti Locali delle responsabilità, delle funzioni e dei compiti che sono complessi. Fare un Piano Regionale dei Trasporti, nel senso che ho spiegato prima, è un fatto complesso. Fare un piano triennale dei servizi, nel senso spiegato dall'ingegnere Pacifico è un fatto complesso tecnicamente. Costruire un piano urbano della mobilità è un fatto tecnicamente complesso. Fare un contratto di servizio è un fatto tecnicamente complesso, e l'esperienza in Italia e in capo a pochissime istituzioni, forse soltanto il Ministero dei Trasporti. Affidare i servizi con gara è tecnicamente molto complesso. Grande responsabilità è poi richiesta per controllare che questi servizi vengano svolti nel rispetto del contratto. Allora dobbiamo essere coscienti che complessivamente, al di là delle situazioni locali, le strutture operative dei nostri enti regolatori, siano essi Regioni, Province, Comuni, non sono oggi strutturate per assolvere a questi compiti in modo adeguato. Il rischio è che questa riforma, per la quale, per dieci anni, ci siamo battuti in tanti non venga attuata per incapacità degli enti regolatori a gestirla ed a svolgere il ruolo di soggetto di programmazione, di regolazione e di controllo. Nel momento in cui non esistono più le aziende monopoliste, non c'è più la grande azienda che, per conto dell'ente pubblico, si occupava anche della programmazione e spesso anche del contratto di servizio, chi garantisce che tutto funzioni? È questo un interrogativo serissimo, e, a mio avviso il più delicato.

In sede di Piano Generale dei Trasporti un capitolo speciale, che è già pronto e che quindi sarà oggetto di provvedimenti entro la fine dell'estate, è quello di avviare un corso di formazione per fun-

zionari che debbono essere inseriti, con vari livelli di responsabilità, negli Enti Locali per garantire la capacità di questi enti di svolgere le funzioni che la legge loro assegna. Sono corsi che debbono essere rivolti, secondo me, non tanto al personale ma ai giovani, perché questa è una nuova professione che nasce. Mi spiego meglio: il funzionario che lavora alla Regione o al Comune diventa un protagonista della programmazione e del controllo dei sistemi di trasporto. Perché questo avvenga ci vogliono giovani professionalmente preparati e motivati. È stato previsto un corso di sei mesi, intanto, per cinquanta giovani. Questo funzionerà ad una condizione: che gli Enti Locali credano nella formazione e che poi siano disponibili ad assumere queste persone. Non c'è tantissimo tempo, ma nel giro di due anni, lavorando seriamente, si riusciranno a formare quelle duecento-trecento unità in grado di cominciare a gestire in modo ottimale questo settore come ente di regolazione. Io mi fermo qui e ringrazio il gentile pubblico per la cortese attenzione.

GIANFRANCO CIAURRO

(c.s.)

Ringrazio l'ing. Sciarrone e desidero assicurargli che anche questo nostro Convegno vuole contribuire a ridurre quei rischi che egli ha sottolineato e di cui ho parlato anch'io, ossia che la riforma, seppur ben studiata, finisca per essere ridotta a ben poca cosa. Anche noi, con i lavori di oggi, vogliamo contribuire ad eliminare questo pericolo e dare un contributo serio al miglioramento della rete dei trasporti.

Penso di interpretare i sentimenti di tutti rivolgendo un caloroso saluto all'on.le Giancarlo Abete, Presidente di Federturismo, che ci ha appena raggiunto. Poiché credo che tutti siano ansiosi di ascoltarlo, gli cedo subito la parola. Prego, on.le Abete.